

Bezplanowość i nieład w polskiej przestrzeni - uwarunkowania polityczno-prawne, historyczne i kulturowe

Anioł, Włodzimierz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Anioł, W. (2019). Bezplanowość i nieład w polskiej przestrzeni - uwarunkowania polityczno-prawne, historyczne i kulturowe. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 6(1), 9-37. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2019.1.1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Bezplanowość i nieład w polskiej przestrzeni – uwarunkowania polityczno-prawne, historyczne i kulturowe

Streszczenie

Bezplanowość i nieład w polskiej przestrzeni wynikają zarówno z bieżących uwarunkowań polityczno-prawnych, jak też z dużo ogólniejszych i trwalszych – związanych z narodową tożsamością i dziejami – czynników historycznych i kulturowo-mentalnych, które można zaliczyć do procesów „długiego trwania”. Celem artykułu jest pokazanie, jak splot owych różnych zmiennych oddziałuje na kształt przestrzeni miejskiej, ze specjalnym uwzględnieniem przypadku współczesnej Warszawy i niektórych doświadczeń skandynawskich jako tła porównawczego. Autor zwraca uwagę na możliwy wpływ dwóch najnowszych aktów ustawodawczych – tzw. ustawy krajobrazowej z 2015 r. oraz tzw. lex deweloper z 2018 r. – na krajowy system polityki przestrzennej oraz na obciążony przeszłością i określonymi wzorcami kulturowymi chaotyczny pejzaż polskich miast.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, polityka miejska, polityka przestrzenna, zagospodarowanie przestrzenne

The lack of planning and disorder of Polish space – legal, political, historical and cultural determinants

Abstract

The lack of planning and disorder of Polish space results from the current political and legal as well as cultural determinants. The latter are strongly associated with deeply-rooted factors such as national identity and past, collective mentality. One can recognize them as long term factors.

The aim of the article is to show how the series of various above-mentioned variables affect the shape of urban space including modern Warsaw and selected Scandinavian

¹ Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

experiences as the context. The author also pays attention to two latest pieces of legislation – so called Urban Landscape Act (2015) as well as the *lex developer* case (2018) and analyses their influence on the national spatial policy system as well as – burdened by the past and certain cultural patterns – chaotic landscape of Polish cities.

Keywords: public policy, urban policy, spatial policy, spatial planning

Jakość urządzenia przestrzeni w państwie, a co za tym idzie w każdym mieście, ma zasadniczy wpływ na warunki życia ludzi, oddziałuje na funkcjonowanie gospodarki, określa kondycję środowiska naturalnego i bezpieczeństwo ekologiczne. Przestrzeń miejska jest nieustannie poddawana naciskom społecznym, ma zaspokajać rozmaite ludzkie potrzeby i oczekiwania – duchowe i materialne, estetyczne i funkcjonalne. Nic zatem dziwnego, że podlega ona permanentnym przeobrażeniom, z których część oceniana jest pozytywnie, niektóre zaś negatywnie, całkiem podobnie jak inne aspekty procesów rozwojowych.

Stan przestrzeni publicznej wizualnie wskazuje na poziom cywilizacyjny, czyli pokazuje zaawansowanie w rozwoju gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Wskazuje, jakie dane obszary (terytoria) i społeczeństwa przedstawiają i reprezentują osiągnięcia rozwojowe. Stan przestrzeni można zatem uznać za czuły sejsmograf, miarę siły i skuteczności polityki publicznej, w tym sprawczości instytucji państwowych, które działają w najróżniejszych rolach – planiści, regulatora, wykonawcy i nadzorcy rozmaitych interwencji w życie zbiorowe. Chaos przestrzenny może pokazywać dysfunkcje organów i aparatu władzy różnych szczebli, mankamenty, błędy czy zaniechania w myśleniu oraz działaniu tych i innych podmiotów życia publicznego. Jedną z przyczyn problemów może być np. nazbyt szerokie postrzeganie i używanie wolności gospodarczej, a także prawa do prywatnej własności.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, jak splot różnorodnych uwarunkowań – polityczno-prawnych, historycznych i kulturowo-mentalnych – wpływa na obecny kształt polskiej przestrzeni, zwłaszcza miejskiej. W pierwszej części tekstu ogólnie scharakteryzowano wadliwy i często krytykowany stan przestrzeni publicznych w Polsce, wskazując na przejawy i przyczyny deficytu planowania i różnych innych słabości w krajowej polityce przestrzennej. Następnie zilustrowano ten generalny obraz przykładem współczesnej Warszawy, gdzie tendencja do chaotycznego zagospodarowania przestrzeni wydaje się w ostatnim okresie szczególnie widoczna. W kolejnym punkcie zwrócono uwagę na możliwy wpływ na rozwój analizowanej sytuacji – nie tylko w stolicy, ale i w skali ogólnokrajowej – dwóch najnowszych aktów ustawodawczych w omawianej dziedzinie: tzw. ustawy krajobrazowej z 2015 r. oraz tzw. *lex deweloper* z 2018 r.

Przedstawione dalej niektóre doświadczenia skandynawskie w kształtowaniu polityki przestrzennej prowadzą do wątku jej kulturowych uwarunkowań. Podsumowanie artykułu zawiera zestaw wniosków i rekomendacji adresowanych do decydentów rozważanego sektora polityki publicznej. W przeprowadzonej analizie wykorzystano kilka metod badawczych (prawno-instytucjonalną, porównawczą, studium przypadku) oraz różnego rodzaju źródła (literatura naukowa, eseje, materiały prasowe).

Kondycja przestrzeni publicznej w Polsce

Punktem wyjścia rozważań jest założenie, że diagnozowany i charakteryzowany tu nieład przestrzenny w Polsce odzwierciedla, ale też przekłada się na relacje społeczne. Spektakularnie wyraża, ale i utrwała różne deficyty życia zbiorowego i narodowej wspólnoty – np. brak wzajemnego zaufania, współpracy i współodpowiedzialności, niedostatek racjonalnego i profesjonalnego myślenia strategicznego. Bezplanowość i nieład w polskiej przestrzeni są pod wieloma względami świadectwem żywiolowo i dość chaotycznie kształtującego się systemu polityki publicznej w Polsce, w szczególności zaś deficytu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem.

Na tle większości pozostałych krajów Unii Europejskiej polska przestrzeń jest stosunkowo dużo bardziej chaotyczna. Wyraźnie widać kontrast między uładzoną przestrzenią Europą Zachodnią i Północną a mniej uporządkowaną Europą Wschodnią i Południową. Modelowy wręcz porządek zobaczymy w Skandynawii, Niemczech, Austrii czy Szwajcarii (gdzie wszystko poukładane jest jak w pudełku czekoladek), a także – choć może w mniejszym stopniu – w krajach Beneluksu, Francji i na północy Włoch. A z drugiej strony jest Rosja i inne kraje postradzieckie, Słowacja, Rumunia i państwa bałkańskie, gdzie „kultura przestrzenna” jest inna, bardziej spontaniczna, a krajobraz materialny na swój sposób patchworkowy i często zdewastowany.

Polska jest gdzieś pośrodku, z jej wschodnią częścią wyraźnie ciąży pod tym względem do sytuacji i klimatów dominujących u sąsiadów zza Buga. Natomiast w zachodniej i północnej części kraju (np. w Wielkopolsce, Wrocławiu czy Sopocie) przetrwały i mocniej dają o sobie znać ślady poniemieckiego ładu przestrzennego i społecznego. Niemniej różnica między uporządkowanym krajobrazem niemieckim a polskim rozgardiaszem wizualnym wydaje się ewidentna i dojmująca². Zachodnio-

² Tak o tym kontraście i swoich osobistych odczuciach na tym tle mówił niedawno reżyser Wojciech Smarzowski (2018): „Kiedyś pracowałem fizycznie w Schwarzwaldzie, gdzie porządek jest niemiecki i krajobraz pod kontrolą. Jak trzeba, to nawet trawę pomalują na zielono. I pamiętam, gdy po pół roku, wracając do Polski, zobaczyłem w Wielkopolsce – było nie było najporządniejszej części naszego kraju – stojące krzywo taczki i porzuconą łopatę, od razu cieplej mi się zrobiło na sercu. Bo to takie nasze”.

europejskie wzorce urządzania przestrzeni lokalnej, a także funkcjonowania wspólnot samorządowych oraz polityki municypalnej, wyraźnie ożyły i przybrały na znaczeniu w Polsce po przełomie ustrojowym 1989 r., a zwłaszcza po akcesji Polski do Unii Europejskiej 15 lat później.

Rozszerzając na chwilę perspektywę porównawczą, można by też stwierdzić, że niełatwo byłoby znaleźć porządną – w sensie estetycznym i funkcjonalnym – zabudowę w prowincjonalnym krajobrazie USA, nie mówiąc już o rozległych obszarach Ameryki Łacińskiej, Afryki i Azji, choć w tych ostatnich przypadkach można by długo dyskutować o specyfice wartości kulturowych, w tym kryteriów i gustów estetycznych, odmiennych od tych dominujących w cywilizacji zachodniej. Abstrahujemy oczywiście w tym miejscu od bezdyskusyjnych walorów i niekwestionowanego piękna krajobrazów naturalnych w tych, a także w innych regionach świata. W każdym razie to, co widzimy w pozaeuropejskich przestrzeniach – wyjąwszy fragmenty takich wysoce zwesternizowanych krajów jak Kanada czy Australia – dość wyraźnie kontrastuje z tym, co można zobaczyć w organizowanym przez człowieka pejzażu typowym dla Europy Zachodniej.

Bardzo surowo, prawdopodobnie nawet ze sporą dozą przesady, stan polskiej przestrzeni oceniają niektórzy literaci czy publicyści. Pisarz Andrzej Stasiuk w wywiadzie książkowym bez ogródek mówi, że jest ona „rzeczywiście potworna w tej estetyce wizualnego ścieku i wysypiska”. Chociaż zauważa jednocześnie jej niejednoznaczny charakter i wydźwięk, dostrzegając w ten sposób jej pewne walory: „inne kraje są estetycznie nudne, a polski pejzaż przewraca na łopatki. To są oczywiście znaki bezbrzeżnej arogancji, ale też witalności niespotykanej”. Ta otchłań, jak twierdzi, fascynuje i potrafi wręcz narkotyzować. Ale konkluduje raczej pesymistycznie: „Nasza wspólnota nie jest pozytywistyczna, tylko heroiczna. Jedynie wielki cel może nas połączyć. Ład przestrzenny nim nie jest” (Stasiuk, 2015, s. 111–112). Podobnie widzi i ocenia polską przestrzeń publicysta Piotr Sarzyński, którego zdaniem jej charakter i kondycję najlepiej opisuje słowo „wrzask”, wyeksponowane zresztą w tytule jego książki (Sarzyński, 2012). Autor ma tu na myśli zarówno urbanistykę i architekturę, jak i przeciętny wystrój polskich mieszkań, zdobionych np. tureckim dywanem, boazerią i kiczowatymi gadżetami w kredensie lub na półkach meblościanki.

Deficyt planowania i jego źródła

Polskie miasta mają wyjątkowo rozproszoną, chaotyczną zabudowę, z masą osiedli deweloperskich rozlewających się na przedmieścia (Kajdanek, 2012; Kajdanek, Pietraszewski, Pluta, 2018). Tymczasem wiadome jest, że rozproszenie osadnictwa podnosi

koszty życia i wydatki służb publicznych, nie sprzyja skutecznej koordynacji i w istocie dezintegruje różne sektorowe polityki miejskie. Suburbia pochłaniają znacznie więcej wydatków na drogi, wodociągi, kanalizację i linie energetyczne – nie mówiąc już o cenie transferu osób i różnych dóbr – niż tradycyjne miasta o zwartej strukturze.

Pod zabudowę mieszkaniową w polskich studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidziane jest obecnie miejsce aż dla 300 mln ludzi, zaś w planach miejscowych dla 80 mln mieszkańców, co jest jedną z głównych przyczyn niekorzystnego rozlewania się zabudowy na terenie Polski, „pośrodku niczego”. Przykładem negatywnych konsekwencji – estetycznych i finansowych – ułomnego planowania przestrzennego mogą być kilometry często już niszczących ekranów akustycznych wzdłuż autostrad, przelotówek i obwodnic. Mają one chronić przed hałasem potencjalną zabudowę, która najprawdopodobniej nigdy jednak nie powstanie, bo plany wyznaczyły za dużo terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Innym niekorzystnym tego skutkiem jest chaotyzacja i „wirtualizacja” rynku nieruchomości, sztuczny wzrost stawek cenowych za grunty kupowane przez instytucje publiczne na cele społeczne.

Z drugiej strony, wiele miejsc, w których stoją dziś nowe budynki mieszkalne, w ogóle nie powinno być przeznaczonych pod taką zabudowę. Mają bowiem zbyt słabą infrastrukturę komunikacyjną czy kanalizacyjną. Zupełnie inaczej masowa suburbanizacja (*urban sprawl*) rozwijała się wcześniej w innych krajach zachodnich, np. w USA, gdzie proces ten przebiegał w sposób bardziej planowy, był silnie wspierany przez władze federalne poprzez programy budowy autostrad, dopłaty do domów rodzin weteranów itp. Dużo więcej podobieństw można by dostrzec między innymi tendencjami w zmianach przestrzennych, jakie występują tak na gruncie amerykańskim, zachodnioeuropejskim, jak i polskim. Jest wśród tych trendów m.in. postępująca degradacja centrów wielu miast. Doświadczają jej śródmieścia choćby Łodzi, Krakowa, warszawskiej Pragi, ale także liczne mniejsze i średnie polskie miasta, w szczególności były stolice województw, jak Radom czy Włocławek (Springer, 2016)³. Odpowiedzią na te procesy były rozmaite strategie rewitalizacyjne (Kopeć, 2017; Szmytkowska, 2017).

Kryzys długofalowego i strategicznego planowania, którego przejawy można zaobserwować w zarządzaniu polskimi miastami, jest odbiciem mankamentów, jakie widać w polityce publicznej prowadzonej w szerszej, bo ogólnokrajowej skali. W Polsce zaraz po upadku komunizmu pojęcie planowania niesłusznie nabrało jednoznacznie negatywnych skojarzeń i konotacji. Przeważał pogląd, że planowanie jest zbędne, bo wystarczy polegać na samoczynnie działającym i regulującym wszystkie dziedziny

³ Reporterskie pokłosie wawisekcji 33 zdegradowanych ośrodków miejskich, które po ostatniej reformie terytorialnej przestały być stolicami polskich województw, Springer (2016).

życia rynku. Zanegowanie minionego ustroju szło tu w parze z myśleniem w duchu modnego w owym czasie fundamentalizmu rynkowego. Jan Olbrycht, były burmistrz Cieszyńska, a obecnie od kilku kadencji europoseł, twierdzi, że po 1989 r. „wspólnymi siłami prawie zlikwidowaliśmy planowanie przestrzenne, co miało katastrofalne skutki” (Olbrycht, 2014). Przypomina, że na początku lat 90. wielu samorządowców odrzucało jakiegokolwiek planowanie w przekonaniu, że było ono istotą poprzedniego systemu, i wierząc naiwnie, że „wszystko załatwi wolny rynek”.

Wielu także dzisiejszych polskich polityków nie wierzy w żadne planowanie, w tym nawet to strategiczne. Czujący awersję do tego słowa odreagowują w ten sposób czasy PRL, kiedy to autorytarna władza praktykowała często planowanie totalne, chociażby w sferze ekonomii (model gospodarki centralnie planowanej). Ale też warto przypomnieć, że w praktyce np. plany miejscowe w miastach nierzadko nie były w ogóle w Polsce Ludowej realizowane, i to pomimo braku ograniczeń związanych z pełnym respektowaniem prawa do własności prywatnej (Regulski, 1985). Warto też pamiętać, że inaczej było w okresie międzywojennym. Gdyby np. samorząd warszawski nie doceniał i nie praktykował procedur planowania, to po 1925 r. nie zabudowano by tak szybko i z takim powodzeniem całych kwartałów Żoliborza, Mokotowa, Ochoty czy Saskiej Kępy.

Z ogólniejszego punktu widzenia planowanie publiczne jest prakseologicznym narzędziem interwencji w życie społeczne. Wydaje się warunkiem koniecznym działania przewidującego i wyprzedzającego, spójnego, skoordynowanego, po prostu efektywnego i oszczędnego. Takiej sytuacji nie gwarantuje rynkowa wolnoamerykanka (każdy robi, co i gdzie chce), podobnie jak nie zapewniały go ani socjalistyczna gospodarka nakazowo-rozdziałowa, ani też inne formy inżynierii społecznej nadmiernie ograniczające ludzką wolność. Walcząc z chaosem w przestrzeni publicznej, warto więc odkłamywać samo pojęcie planowania, przełamywać związane z nim ideologiczne uprzedzenia. Pamiętając, że niesprawne państwo i władze publiczne mogą być zastępowane przez równie niesprawne i ułomne mechanizmy rynkowe. A także o tym, że planowanie nie powinno tych ostatnich mechanizmów zastępować, lecz je kontrolować, korygować i usprawniać.

Powyższe problemy mają szerszy kontekst. Współczesna demokracja, znajdująca się obecnie pod silną presją tendencji populistycznych, utrudnia długofalowe planowanie, albowiem istotnie nagradza przede wszystkim tych polityków, którzy obiecują szybkie rozwiązanie nawet najbardziej złożonych problemów, tu i teraz. Większą skłonność do konstruowania długofalowych strategii wykazują dziś reżimy autorytarne, jak np. władze Chin, które przedstawiły niedawno plany rozwojowe i budżetowe sięgające horyzontu 2049 r. Na całym świecie jednak, w tym na Zachodzie, obserwujemy ostatnio renesans planowania, po rozczarowaniach neoliberalnym

paradygmatem wolnorynkowym i deregulacyjnym, który negował i eliminował, a co najmniej lekceważył praktyki planistyczne, widząc w nich istotne ograniczenie dla alokacyjnej roli rynków. W odniesieniu do rozwoju planowania przestrzennego we współczesnej Europie Tadeusz Markowski trafnie zauważa dwie podstawowe tendencje: 1) przesuwanie kompetencji władczych na niższe poziomy: regiony, miasta, jednostki sąsiedzkie (*devolving power*); 2) integrowanie tradycyjnych działań należących do różnych sektorowych polityk publicznych. Dostrzega on również rosnącą presję na wzrost konsultacji i konieczność wsłuchiwania się w opinię społeczną przy okazji przeprowadzania wszelkich poważniejszych zmian w środowisku życiowym otaczającym człowieka (Markowski, 2006; Hernik, Olejniczak, 2006; Wysocka, 2011).

Tymczasem w Polsce planowanie przestrzenne pozostaje sferą zaniedbaną i lekceważoną. Zagadnienie to nie zostało adekwatnie uwzględnione i uregulowane w wielkiej reformie samorządowej, którą przeprowadzono w Polsce po 1989 r., co przyznawał sam jej współtwórca Jerzy Regulski. Przypisanie zadań związanych z gospodarką przestrzenną samorządowi gminnemu samo w sobie nie okazało się panaceum na różne problemy i defekty związane z nieodpowiednim zarządzaniem polską przestrzenią. Nie poprawiło sytuacji w tym względzie bezprecedensowe uchylenie po przełomie ustrojowym dotychczasowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Obecny system planowania przestrzennego jest oceniany bardzo krytycznie i zaliczany czasem do największych porażek całej polskiej transformacji (Kolipiński, 2011). Według socjolog miasta Katarzyny Kajdanek (2018) z Uniwersytetu Wrocławskiego, w latach 90. nastąpiło w Polsce „kompletne rozmontowanie systemu planowania przestrzennego”, czego ilustracją i konsekwencją były m.in. zdynamizowane wówczas bardzo żywiołowe procesy suburbanizacyjne. Transformacja ustrojowa oznaczała *de facto* oddanie gospodarki przestrzennej siłom rynkowym, czemu nie były też w stanie zapobiec samorządy. Niechęć czy tylko ostrożność we wprowadzaniu w omawianej sferze daleko idących regulacji – czy też w ogóle, jak obecnie, jakichś radykalnych zmian systemowych – wynikała i wynika z obaw, że zabiegi takie zwiększałyby ryzyko wyhamowania inwestycji budowlanych. Tymczasem luki w stosownych przepisach prowadziły i prowadzą do zaostrzenia wielu problemów, m.in. istotnych zagrożeń ekologicznych (Trzcińska, 2018).

Mankamenty systemu polityki przestrzennej

Politykę przestrzenną należy rozumieć jako działalność władzy publicznej określającą zasady i kierunki zagospodarowania przez człowieka jego otoczenia. Jest jedną ze szczegółowych polityk publicznych, zaliczaną także czasem do szerszej polityki

rozwoju; wskazuje się w każdym razie często, że powinna być wkomponowana w jej ramy. Najogólniej mówiąc, ma na celu zarządzanie przestrzeni, tj. jej planowanie, organizowanie i zarządzanie nią. Stąd jednym z zasadniczych instrumentów tej polityki jest planowanie przestrzenne.

Za zasadnicze mankamenty obecnej polityki przestrzennej w Polsce uznawane są dychotomia i słabe powiązanie planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym. W związku z tym do najczęściej formułowanych postulatów należy hasło stworzenia spójnego, zintegrowanego systemu publicznego planowania rozwoju (Zachariasz, 2012; Kudłacz, 2015; Markowski, Drzazga, 2015). Jak się przekonuje, takie zintegrowane podejście jest potencjalnie najłatwiej zastosować w planowaniu i polityce przestrzennej, ponieważ uwzględniając nadrzędny interes publiczny, działania w tym zakresie teoretycznie powinny obejmować w zrównoważonym stopniu procesy gospodarcze, społeczne i środowiskowe. W polskiej praktyce planowanie przestrzenne odbywa się jednak najczęściej w oderwaniu od planowania społeczno-gospodarczego, nie ma charakteru strategicznego i jest redukowane do procesów budowlanych. Z drugiej strony, podmioty planowania społeczno-gospodarczego na ogół marginesowo traktują zagadnienia i regulacje przestrzenne, dostrzegając w nich administracyjną przeszkodę dla rozwoju ekonomicznego, choćby z powodu długiego czasu przygotowywania planów miejscowych i ich nadmiernej restryktywności wobec inwestorów i innych użytkowników przestrzeni (Markowski, 2006: 337–339). Według T. Markowskiego, obecny system planowania przestrzennego w Polsce jest wadliwie skonstruowany, gdyż jest „niepowiązany z planowaniem rozwoju regionalnego i lokalnego na wszystkich poziomach organizacji władz publicznych” (Ibidem: 351).

Dla zintegrowanego planowania ważne jest całościowe spojrzenie, a więc koncepcja zrównoważonego rozwoju, wielodyscyplinarność, łączenie różnych perspektyw, sieciowe powiązania i współpraca wielu aktorów, odpowiednia koordynacja ich działań. Plany rozwojowe powinny być produktem holistycznych analiz ewaluacyjnych *ex ante*, a nie sztucznym zlepkiem „wkładów” i interesów branżowych, artykułowanych przez hierarchiczne struktury biurokratyczne, poszczególne sektory i resorty administracji publicznej.

Tymczasem nawet systemowi prawnemu w zakresie tylko polityki przestrzennej brakuje wymaganej spójności. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. (Ustawa, Dz. U. 2018, poz. 1945) – podstawowy polski akt prawny w omawianej dziedzinie – stwierdza, że przeznaczenie terenu określa przede wszystkim plan miejscowy, choć sprawa nie wydaje się tak jednoznaczna, gdyż pewne regulacje przypisują tę rolę częściowo także studiom zagospodarowania. Głównym podmiotem w całym systemie polityki przestrzennej są gminy, które przyjmują w praktyce

najważniejsze w tej sferze dokumenty i rozstrzygnięcia. Ich uzupełnieniem są dwa inne instrumenty stosowane na szczeblu ponadlokalnym w zakresie kształtowania polityki regionalnej, o większym walorze diagnostycznym. Są to: plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju.

Powyższa ustawa przewiduje trzy zasadnicze bezpośrednie narzędzia polityki przestrzennej stosowane przez gminy. Wykorzystywanie w polskiej praktyce każdego z tych instrumentów zarządzania przestrzenią ma jednak swoje różne słabości (Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010; Nowak, Skotarczak, 2012; Nowak, 2017).

Po pierwsze, zadaniem gmin jest opracowanie – obejmujących całe lokalne terytorium – studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Określają one całościowe ramy i formułują ogólniejsze wytyczne dotyczące przyszłości danych obszarów. Jest to w założeniu swoista planistyczna konstytucja zarysowująca scenariusz rozwoju gminy. Powinny być z nią zgodne wszystkie częściowe plany zagospodarowania. W praktyce studia są bardzo często ogólnikowe i niedopracowane, a ponadto bywają za rzadko i nieregularnie aktualizowane.

Po drugie, plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego określają przeznaczenie terenu, ale też pewne podstawy dla jego zagospodarowania. Teoretycznie powinny być zgodne z odpowiednimi dla gmin studiami, ale w praktyce nierzadko występują w tym zakresie niespójności. To kluczowe narzędzie jest przy tym fakultatywne. W praktyce plany pokrywają obecnie zaledwie nieco ponad 30 proc. terytorium Polski, a więc są niedostatecznie wykorzystywane dla ochrony ładu przestrzennego. Bywają traktowane jedynie jako instrument odrodlniania gruntów i odlesiania terenów. W dużej mierze powstają na wniosek uczestników rynku nieruchomości i służą przede wszystkim interesom inwestorów. Najczęściej za szeroko określają możliwości zabudowy, co sprzyja jej rozpraszaniu i zakłóca ład przestrzenny.

Po trzecie, administracyjne decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (tzw. wuzetki, od skrótu WZ) odnoszą się do terenów, dla których nie obowiązują plany miejscowe. Są one wydawane na wniosek użytkowników przestrzeni przez urzędy gmin bez udziału np. architekta miejskiego czy konsultacji z mieszkańcami. Nie są dla nich wiążące także studia uwarunkowań. Wuzetki są obecnie narzędziem dominującym, choć w ocenie wielu specjalistów także najbardziej problematycznym, wręcz dysfunkcyjnym (Nowak, 2012). Wątpliwości wzbudza uznaniowość i niejasność kryteriów przy wydawaniu decyzji, trudno więc konsekwentnie kształtować przestrzeń na ich podstawie. W wielu gminach znikoma liczba odmów może wskazywać na zbyt mały stopień krytycyzmu przy rozpatrywaniu wniosków, a tym samym na pochoptność podejmowania pozytywnych decyzji.

Przypadek Warszawy

Te i inne mankamenty krajowej polityki przestrzennej, w tym praktycznego używania jej narzędzi, pokazuje sytuacja panująca w Warszawie. Obecnie obowiązujące, a opracowane w 2006 r. studium zagospodarowania Warszawy w dużym stopniu zdezaktualizowało się, np. mowa jest tam o „miejskich autostradach”, których rodowód sięga lat 70. Nie jest też pozbawione znaczących usterek, które w gruncie rzeczy sprzyjają niekorzystnemu rozlewaniu się miejskiej zabudowy na peryferia. W 2018 r. ogłoszono początek prac nad nowym studium, którego powstanie zaplanowano na 2021 r. Powinno być zgodne z wytycznymi i wizją rozwoju miasta zawartymi w strategii „#Warszawa2030”. Urząd miasta zachęca mieszkańców do włączania się do przygotowania tego dokumentu na trzech kolejnych etapach: składania wstępnych wniosków, wypracowywania koncepcji przez projektantów, a następnie zgłaszania opinii po tzw. wyłożeniu projektu przez prezydenta. Te z nich, które ewentualnie nie zostaną uwzględnione w trzeciej fazie, trafiają i tak do rady miasta, która rozpatrzy je i ostatecznie przyjmie studium w głosowaniu.

W 2018 r. tylko 37 proc. powierzchni Warszawy było objęte planami zagospodarowania przestrzennego. Na pozostałym obszarze inwestycje są realizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (czyli tzw. wuzetek). W wielu przypadkach zaobserwować można nadmierne wydłużanie procedur planistycznych. Kandydat ugrupowań z lewej strony sceny politycznej na prezydenta stolicy, Jan Śpiewak, w swojej kampanii wyborczej w 2018 r. postulował, aby na zaniebdywane planowanie przestrzenne kierowano więcej środków (obecnie te wydatki to tylko kilkanaście milionów zł w ramach 18-miliardowego budżetu miasta). Domagał się zapewnienia w tym procesie większego udziału mieszkańców, by zagwarantować więcej przejrzystości i uczciwości, szerzej udostępniać zrozumiałe dla wszystkich informacje, stosowne makiety i wizualizacje. Przekonywał, że jak dotychczas – „to deweloperzy rządzą Warszawą”. „Wystarczy się rozejrzeć – zachęcał, wymieniając szybko zmieniające się w ostatnich latach fragmenty miasta – Odolany, Wilanów, Białołęka, Mordor na Służewcu, drugi Mordor na Woli” (Śpiewak, 2018).

Tempo powstawania planów zagospodarowania jest wciąż bardzo wolne, procedura trwa nieraz w Warszawie ponad dekadę. Proces ten ulega jednak ostatnio pewnemu przyspieszeniu (w połowie pierwszej dekady XXI w. plany obejmowały tylko 13 proc. powierzchni miasta) oraz usprawnieniom, m.in. poprzez bardziej zrozumiałe prezentowanie ich mieszkańcom, organizowanie częstszych spotkań z projektantami w terenie przy makietach itp.

Historycznie rzecz biorąc, przyczyny mało uporządkowanego, wręcz chaotycznego układu warszawskiej zabudowy są związane z co najmniej trzema uwarunkowaniami, a zarazem okresami. Po pierwsze – z ogromnymi zniszczeniami podczas II wojny światowej, które sprawiły, że miasto „rozeszło się w szwach”; po drugie – z typową dla PRL marną na ogół urbanistyczno-architektoniczną estetyką oraz niejednoznaczną i niekonsekwentną polityką przestrzenną; a po trzecie – z wysoce żywiołowym, raczej bezładnym rozwojem miasta w warunkach zrekonstruowanego kapitalizmu w okresie po 1989 r. (Kusiak, 2018).

Na przestrzeni kilku ostatnich dekad miasto doświadczało bardzo różnych prądów i tendencji. W latach 50. XX w., w czasach panowania socrealizmu, w mieście „podziurawionym” przez wojnę powstawały majestatyczne, monumentalne, często przeskalowane i poniekąd zdehumanizowane budowle i przestrzenie. Ich najbardziej reprezentatywnym przykładem i symbolem są MDM oraz Pałac Kultury i Nauki wraz z towarzyszącym mu placem Defilad. W erze socmodernizmu lat 60. i 70. nastąpiło dalsze osłabienie spójności miasta, rozciętego już wcześniej w kilku miejscach na przestrzał przez linie kolejowe. Tę niekoherentność utrzymywało dodatkowo poszatkowanie stolicy szerokimi arteriami komunikacyjnymi, które separowały od siebie całe kwartały (np. Trasa Łazienkowska), izolowały mieszkańców od Wisły (Wisłostrada), nie mówiąc już o utrudnianiu pieszym codziennego przemieszczania się wskutek spychania ich do przejść podziemnych lub na kładki. Zgodnie z modernistycznym standardem, na peryferiach miasta, w znacznym oddaleniu od centrum powstawały wielkie osiedla mieszkaniowe, takie jak Ursynów, Bródno czy Bemowo.

Z kolei po przełomie ustrojowym 1989 r., w epoce zwycięskiej demokracji i bardzo dynamicznie rozwijającego się neoliberalnego kapitalizmu lat 90. i 2000., w warunkach apoteozy i ekspansji wolnego rynku oraz negowania walorów długoterminowego planowania, byliśmy i wciąż jesteśmy świadkami epidemii wielu systemowych schorzeń pogłębiających chaos przestrzenny w Warszawie. Do tych niezdrowych procesów warto zaliczyć przede wszystkim następujące trzy tendencje.

Po pierwsze, należy tu wymienić wspomnianą już wcześniej, niekontrolowaną społecznie i rozrzutną ekonomicznie suburbanizację. Polega ona na rozwoju nadmiernie rozproszonej zabudowy mieszkalnej, której nie towarzyszy odpowiednie uzbrojenie terenów (drogi, kanalizacja, sieć elektryczna i gazowa), a także zaawansowanie infrastruktury społecznej w postaci przedszkoli i szkół, adekwatna sieć transportu publicznego, parków i innych przestrzeni rekreacyjno-sportowych. Odbija się to niekorzystnie na jakości życia, podnosi jego koszty (czasowe i finansowe wskutek np. utrudnionej komunikacji), zwiększa zanieczyszczenie środowiska z powodu wzmożonego ruchu samochodowego i opalania domów jednorodzinnych węglem.

Dodajmy, że również w samym centrum miasta wiele jego fragmentów pozostaje wciąż „niepozszywanych” ze sobą, zabudowa jest nadmiernie rozproszona, a liczne przestrzenne „dziury” w dalszym ciągu oczekują na wypełnienie. Pisarka Sylwia Chutnik obrazowo i trafnie kiedyś zauważyła, że chaotyczny krajobraz Warszawy wygląda tak, „jakby ktoś kichnął i wszystkie budynki rozsypały się przypadkowo po terenie” (Chutnik, 2017).

Drugą ważną tendencją jest marketyzacja, żywiołowa komercjalizacja i dzika (re) prywatyzacja, którym często towarzyszy ostentacyjna segregacja przestrzenna – powszechne grodzenie miejsc, powstawanie zamkniętych osiedli, postępująca polaryzacja i gentryfikacja. Do przesłanek osłabiających integralność miasta w PRL-owskim i jeszcze wcześniejszym okresie dochodzą dodatkowe czynniki, m.in. rozcinające miasto na kawałki trasy przelotowe – na dodatek szczelnie obudowane ekranami akustycznymi, co z powodu problemów z hałasem jest funkcjonalnie racjonalne, ale estetycznie wygląda źle – czego przykładem jest choćby przecinająca całe miasto Trasa Toruńska. Prywatyzacja zasobów komunalnych prowadzi do nie zawsze uzasadnionego i sprawiedliwego uwłaszczania wybranych kategorii mieszkańców, co dotyczyło też miejskiej infrastruktury mieszkaniowej, dopóki ulgowa wyprzedaż tego rodzaju majątku nie została przed kilku laty wstrzymana.

W optyce merkantylnej przestrzeń miejska jest postrzegana jako surowiec do eksploatacji, a nie jako wielowymiarowy zasób i dobro publiczne. Ujawnia się prymat zysku, kapitału finansowego i pozyskiwania dużych, zwłaszcza zagranicznych, inwestycji nad społecznie zorientowaną wyobraźnią, myślą, strategią i planowaniem przestrzennym. Rozwój miasta odbywa się w dużej mierze pod dyktando deweloperów. Miejskie plany zagospodarowania są najczęściej zmieniane na wniosek prywatnych firm, a nie z inicjatywy ratusza, mieszkańców, aktywistów miejskich czy organizacji społecznych. Bezkrytyczna akceptacja logiki rynkowej nasila erozję i ogranicza przestrzenie publiczne, skłania do radykalnej komercjalizacji wszystkiego co wspólne, nawet krajobrazu, nie mówiąc już o obiektach użyteczności publicznej, jak np. dworcach kolejowych, co je w jakimś sensie dehumanizuje. Urynkowienie wypłukuje ulice w centrum ze sklepów i drobnych usług, zastępują je oddziały banków, firm telekomunikacyjnych i co najwyżej restauracje, jak np. na Nowym Świecie.

Trzecim, wartym tu odnotowania procesem jest zaśmiecanie miejskiego i naturalnego (w parkach i na przedmieściach) krajobrazu agresywnymi reklamami i szyldami, przypominające trochę „zaćmienie informacyjne” i inflację hejtu w Internecie. To zjawisko potocznie określane jest czasem jako „szyldoza”, „billboardoza” i „reklamozą”, socjologowie przestrzeni piszą w podobnym kontekście o wizualnej agresji i zanieczyszczeniach (*visual pollution*). Zwłaszcza w ostatniej dekadzie (za punkt zwrotny uznaje się tu zwykle okres mistrzostw EURO 2012) monstrualne siatki reklamowe

i szpalery billboardów, wielkie ekrany reklamowe i banery, ale i mniejsze słupy ogłoszeniowe, szyldy, neony i podświetlane gabloty na plakaty (tzw. citylighty) zdominowały stołeczny pejzaż, niemalże „połknęły” Warszawę. Ogromne płachty szpecą miasto, a wielu mieszkańcom zasłaniają światło w domach. Powszechnie zapanowała w tej dziedzinie reklamowa wolnoamerykanka: w praktyce wolno wieszać, co się komu podoba i gdzie się chce. Operatorzy reklam wykorzystują do perfekcji różne kruczki prawne i usuwanie nawet nielegalnych nośników trwa nieraz całymi latami, bo tyle czasu ciągną się postępowania wszczynane przez nadzór budowlany. Zdaniem socjologa miasta Bohdana Jałowieckiego, właśnie ze względu na wszechobecne szpetne reklamy, dość przypadkową nową zabudowę i wciąż niezagospodarowane centrum „Warszawa należy do najbrzydszych miast Europy” (Jałowiecki, 2017).

Chaos prawny i własnościowy wytwarza nieład estetyczny. Jednym z przejawów tego pierwszego są ułomne, niespójne regulacje oraz niezdolność urzędników miejskich do scalania gruntów i następnie ich sensownego podziału. Efektem tego jest między innymi tzw. urbanistyka łanowa, w ramach której bloki i biurowce są stawiane wzdłuż skrawków dawnych pól, od miedzy do miedzy. Kształt domów, a nawet całych osiedli, wynika więc z położenia dawnego pola czy działki względem drogi, a nie z namysłu i pomysłu architektów, urbanistów i władz miejskich. Dobrym przykładem mogą być tu budynki stojące przy al. Wilanowskiej, na Bemowie czy w przedłużonych Alejach Jerozolimskich za Dworcem Zachodnim, które stoją ukośnie i każdy z nich jest inny⁴.

Scalanie gruntów utrudniała także wzbierająca fala roszczeń repriwatyzacyjnych, które odbierały miastu skwery, szkoły i kamienice z lokatorami, nazywanymi niekiedy przy tej okazji brzydko „wkładką mięsną”. Odzyskiwanie nieruchomości – jak dziś dobrze i powszechnie wiadomo, nie zawsze *lege artis* – nie omijało historycznych przestrzeni publicznych w samym centrum, czego przykładem może być uznanie roszczeń Jana Zamoyskiego do fragmentu Ogrodu Saskiego. Wydaje się, że stołeczne tereny zielone znacznie lepiej chroniono przed wojną, kiedy to m.in. za rządów Stefana Starzyńskiego ratusz uratował przed parcelacją i zachował integralność Łasku Bielańskiego i Lasu Kabackiego, wykupując oba tereny zielone, *notabene* pomimo bardzo kiepskiej ówczesnej sytuacji finansowej miasta.

⁴ Pytanie na marginesie: czy nie tak mogłaby wyglądać dziś albo przez długie dekady cała Warszawa, gdyby nie nacjonalizacyjny dekret Bieruta, skupiający w rękach najpierw miasta, a potem państwa tysiące przedwojennych prywatnych parceli?

„Lex deweloper” i ustawa krajobrazowa

Czy kondycję polskiej, w tym warszawskiej przestrzeni mogą uzdrowić i poprawić nowe, przyjmowane ostatnio regulacje prawne? Warto z tego punktu widzenia przyjrzeć się bliżej dwóm najnowszym aktom ustawodawczym, które w pewnym zakresie modyfikują zasady i funkcjonowanie krajowego systemu polityki przestrzennej.

Za element co najmniej komplikujący obecny system, jeśli nie – jak chcą niektórzy – wprost zagrażający mu lub utrudniający jego kompleksową reformę, uchodzi dość powszechnie przyjęta w 2018 r. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych (Ustawa, Dz. U. 2018, poz. 1496), zwana popularnie „lex deweloper”. Zasadniczym celem tego aktu jest przyspieszenie budowy osiedli planowanych we flagowym programie rządu PiS Mieszkanie plus⁵, ale z jego zapisów będzie mógł skorzystać każdy komercyjny deweloper, który chciałby zrealizować inwestycje obejmującą więcej niż 25 mieszkań. Umożliwia lokalizację domów na terenach powojkowych, poprzemysłowych czy rolnych, ale także na działkach przeznaczonych dotąd na cele inne niż mieszkaniowe, np. pod miejską zielenią czy na tzw. korytarze napowietrzające.

Pierwszy projekt ustawy przedstawiony na wiosnę 2018 r. wzbudził krytyczne opinie nawet niektórych instytucji rządowych. „Regulacje skutkować będą pogłębianiem dewastacji krajobrazu miast” – stwierdzało pismo podpisane przez wiceministra resortu kultury (Kokoszkievicz, 2018). Negatywnie oceniły projekt także służby specjalne, wskazując na związane z nim uprawdopodobnienie zagrożeń korupcyjnych. W efekcie wprowadzono do niego wiele poprawek, m.in. zmiany tak istotne jak przesunięcie całego procesu wydawania zezwoleń na inwestycje z rąk wojewody w gestię władz gminnych, jak również wykluczenie zakładanej wcześniej możliwości wyłączenia stosowania przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co groziło poważną destrukcją całego systemu gospodarki przestrzennej.

W swoich kolejno korygowanych wersjach projekt „lex deweloper” wzbudzał zastrzeżenia i protesty ze strony samorządów, aktywistów miejskich, architektów, urbanistów, placówek naukowych, w tym PAN, a nawet Związku Firm Deweloper-skich (Wojtczuk, 2018). Po uchwaleniu przez parlament w sierpniu 2018 r. ustawa została ostatecznie podpisana przez prezydenta, zyskując miano specustawy, albowiem wprowadza ona w pewnym sensie tryb nadzwyczajny wydawania zezwoleń na budowę mieszkań.

⁵ Popularna nazwa przyjętego przez rząd PiS Narodowego Programu Mieszkaniowego, który przewiduje budowę 2,5 mln mieszkań do 2030 r.

Istotą tego aktu jest fakt, że zakładana przezeń uproszczona procedura, swoiste pójście „drogą na skróty”, pozwala w praktyce unieważnić zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie jednorazowej decyzji rady gminy czy miasta. Do tej pory proces zmiany obowiązujących planów był złożony i długiotrwały, a biurokratyczna inercja organów administracji często utrudniała i spowalniała inwestycje mieszkaniowe. Przeciwnicy radykalnego skracania procesu planistycznego zawsze argumentowali, że musi być on wystarczająco długi, by starannie wyważyć wszystkie racje, zwłaszcza że w grę wchodzi zazwyczaj duże pieniądze. Tymczasem obecnie wnioski deweloperów mają być rozpoznawane przez radnych w ekspresowym tempie, bo w ciągu maksymalnie czterech miesięcy. A do zgłaszanych w toku całej procedury uwag, np. mieszkańców, rada miasta nie będzie musiała w ogóle merytorycznie się odnosić⁶. Może to więc niszczyć mozolnie i z trudem wypracowane podczas tworzenia miejscowych planów kompromisy.

Zwolennicy nowej ustawy podkreślają jej plusy i związane z nią potencjalne korzyści. Jak twierdzą, z pewnością zapowiada ona przyspieszenie odrolnienia terenów w granicach miast i przeznaczenie ich na budownictwo mieszkaniowe. Zakłada szybsze wydawanie decyzji środowiskowych. Poniekąd przywraca znany z PRL, a zlikwidowany jeszcze w latach 80. XX w. użyteczny tzw. normatyw urbanistyczny określający, co i gdzie można budować, aby zachować elementarny ład przestrzenny (np. lokalizacja szkół i przedszkoli w wymaganej odległości od domów mieszkalnych). Przypomina się, że konserwator zabytków będzie musiał nadal wydawać zgodę na każdą inwestycję w zabytkowej dzielnicy, co ma zapobiegać dewastacji historycznych założeń urbanistycznych.

Z kolei krytycy i sceptycy wskazują, że wyrzucanie (w praktyce) do kosza samorządowych planów miejscowych może sprzyjać niekontrolowanej, chaotycznej i wręcz dziwnej urbanizacji. Stwarza ryzyko, mówiąc konkretnie, budowania bloków mieszkalnych w środku parku, w miejskim lesie, na terenach przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinną, a nawet na dużym podwórku. Może demolować tereny zielone i inną przestrzeń publiczną, sprzyjać dalszemu rozlewaniu się aglomeracji na peryferia. Jedną z podnoszonych wad specustawy jest to, że ignoruje ona w ogóle dobre przepisy dotyczące miejskich rewitalizacji, zawarte w Ustawie o rewitalizacji z 2015 r. (Ustawa, Dz. U. 2018, poz. 1398).

Trudno dziś w każdym razie przewidzieć wszystkie konsekwencje wprowadzenia „lex deweloper” w życie, także dlatego, że ustawa ta zawiera wiele luk i niejasności.

⁶ „Sesje w Warszawie ciągną się godzinami, często trwają do późna. Teraz późno wieczorem radni będą decydować, czy gdzieś wstawić blok, chociaż plan zagospodarowania go nie przewidywał. To fatalne rozwiązanie” – mówiła Marlena Happach, szefowa Warszawskiego Biura Architektury (cyt. za: Wojtczuk, 2018).

Warto zwrócić uwagę, że odrzucenie przez radnych uchwały o ustalenie lokalizacji zaproponowanego obiektu mieszkaniowego może być uchylone przez organ nadzorczy, czyli wojewodę. Ale nie wiadomo dokładnie, na jakiej podstawie mógłby on ewentualnie kwestionować negatywne decyzje gmin, czy na przykład tylko i wyłącznie ze względów formalnoprawnych. Teoretycznie deweloper, chcąc uzyskać zgodę na budowę, będzie musiał przedstawić koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, pokazującą m.in. proporcje zabudowy mieszkaniowej do przestrzeni wspólnej jak parki, obiekty rozrywkowo-sportowe czy trakty komunikacyjne. Będzie też mógł być zobowiązany do wybudowania stosownej infrastruktury, np. drogi, sieci mediów lub pętli autobusowej. Ale nie jest klarowne, na jakich konkretnych zasadach podobne warunki powinny być nakładane i spełniane. Jedną z niejasności polega na tym, że zgody wydawane na nowe inwestycje na podstawie omawianej specustawy muszą się liczyć ze studiami zagospodarowania całego obszaru gminy (podobnie zresztą jak zgodne z nimi muszą być plany miejscowe), w przeciwieństwie do tzw. wuzetek, ale z kolei mogą być one sprzeczne z samym planem miejscowym. Na dodatek, akt ten określa bardzo liczne wyjątki, które mogą utrwalać galimatias prawny i grozić pogłębianiem chaosu przestrzennego w polskich miastach (Buczek, 2018; Kosiński, 2018)⁷.

Jedną z zasadniczych wątpliwości związanych z realizacją „lex deweloper” dotyczy pozyskiwania gruntów pod inwestycje mieszkaniowe. Ustawa wskazuje spółki Skarbu Państwa (np. PKP, Poczta Polska) i inne podmioty publiczne (np. Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Nieruchomości Rolnych), które w trybie poniekąd nakazowym, bezpłatnie lub tanio, powinny udostępniać zbędne tereny na realizację programu Mieszkanie plus. Ale czy mieliby na tym korzystać, pozyskując w ten sposób działki, także deweloperzy komercyjni? Czy przekazywanie nieodpłatnie lub za półdarmo wartościowych części majątku nie będzie mogło być uznane w przyszłości za działanie na szkodę tychże spółek i podmiotów, pod rygorem odpowiedzialności karnej? Tym bardziej że realna wartość owych publicznych gruntów, często dobrze uzbrojonych i położonych bliżej centrów miast, jest relatywnie duża. A przecież takie właśnie miejsca miał prawdopodobnie przede wszystkim na myśli ustawodawca, licząc na dogęszczanie miast i ułatwianie nowych inwestycji mieszkaniowych na terenach, na których istnieje już większość infrastruktury. Czy wskazana wątpliwość nie podważa zatem jednego z głównych domniemyanych założeń specustawy?

Zapowiedziana w końcu 2018 r. nowelizacja Ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości (KZN) (Ustawa, Dz. U. 2018, poz. 2363) idzie tymczasem w kierunku

⁷ Pesymistą w tej dziedzinie jest np. architekt i urbanista Grzegorz Buczek (2018), zaś ostrożnym, umiarkowanym optymistą np. ekspert prawa budowlanego i nieruchomości mec. Jacek Kosiński, przekonując, że wynikające z ustawy „ryzyko dzikiej, niekontrolowanej zabudowy miast nie jest aż tak duże, jak się niektórym wydaje” (2018).

większego urynkowania rządowego programu Mieszkanie plus. Za skupiane w tym „banku ziemi” grunty pod osiedla budowane w ramach programu, po ich sprzedaży deweloperom lub innym spółkom prowadzącym inwestycje, instytucje publiczne (jak kolej, poczta czy wojsko) mają teraz otrzymywać rekompensatę według rynkowej wartości działek. Przełoży się to naturalnie na cenę mieszkań i poziom stawek za ich wynajem, co przewiduje zresztą nowelizacja, znosząc stawki regulowane. W ten sposób rozwiewa się iluzja „darmowych” wolnych gruntów i obiecanych niskich czynszów w budowanych na nich lokalach. Według pierwotnych założeń programu Mieszkanie plus jego atrakcyjność miała się opierać przede wszystkim na tym, że firmy państwowe miały przekazywać za bezcen do KZN niezagospodarowane i niepotrzebne im tereny. Ale przez prawie trzy lata wdrażania całego przedsięwzięcia nie powstało jeszcze na gruntach KZN żadne mieszkanie. Ruszyła tylko jego część „komercyjna”, realizowana przez spółki gminne i deweloperów na ogólnie dostępnych gruntach prywatnych lub gminnych, według stawek rynkowych. Wsparciem dla uczestników programu są tylko niedawno wprowadzone rządowe dopłaty do czynszów, przyznawane na okres 15 lat. Tym samym, zdaniem ekspertów, sztandarowa inicjatywa rządu PiS upodabnia się do realizowanych wcześniej, a krytykowanych przez tę formację programów Mieszkanie dla młodych czy Rodzina na swoim (Łazarczyk, 2018).

Dodajmy na koniec, że specustawa dopuszcza opracowywanie przez samorządy dodatkowych, bardziej szczegółowych i restrykcyjnych standardów urbanistycznych, które mogą zaostrzyć jej wymogi⁸. Tak się już stało w przypadku Warszawy, gdzie uchwała miejskich radnych z sierpnia 2018 r. m.in. zmniejszyła dopuszczalną wysokość domów mieszkalnych, skróciła też wymagane ich maksymalne odległości od szkoły czy przystanku itp., co w praktyce zredukowało obszar stolicy, na którym „lex deweloper” będzie mógł znaleźć zastosowanie. Na podstawie tej ustawy nie będzie zatem mogło powstać np. ogromne osiedle pn. Mieszkanie plus na pokolejowych gruntach na Odolanach, którego projekt nie spełniał tak określonych wymogów. Co bynajmniej nie oznacza fiaska całego owego przedsięwzięcia, gdyż pilotująca go rządowa agencja BGKN nawiązała już współpracę z ratuszem w sprawie wspólnego ogłoszenia konkursu architektonicznego dotyczącego tego osiedla (Wojtczuk, 2018).

Dodatkowe możliwości zwalczania chaosu przestrzennego w polskich miastach stwarza tymczasem samorządom inny nowy akt prawny – Ustawa o ochronie krajobrazu z 2015 r. (Ustawa, Dz. U. 2015, poz. 774)⁹. Na podstawie tego instrumentu gminy

⁸ Standardy te w ramach lokalnej polityki przestrzennej bywały już określane w miastach, także w stolicy, wcześniej, ale w praktyce były często nierespektowane.

⁹ Jej prezydencki projekt trafił do Sejmu latem 2013 r., a weszła ostatecznie w życie pod koniec 2015 r., choć w październiku tegoż roku BCC zaskarżył ją do Trybunału Konstytucyjnego, argumentując, że może ona „ograniczać działania przedsiębiorców”. Na wiosnę 2016 r. prezes Izby Gospodarczej

uzyskały uprawnienie do przyjmowania uchwał krajobrazowych ograniczających np. budowę zamkniętych osiedli gett czy stawianie billboardów i reklam. Mogą one określać dopuszczalne dla tych ostatnich miejsca i wielkości, wyznaczać standardy dotyczące ogrodzeń i małej architektury (Wantuch, 2016). Ustawa pozwala dotkliwie karać za nielegalne nośniki reklamowe (np. zasłaniające całe budynki lub zabytkowe detale architektoniczne), ułatwia też ich zdejmowanie. Wprowadzanie uchwał reklamowych rodzi jednak także pewne ryzyko. Może bowiem wywoływać dodatkowy bałagan przy wykładni planów miejscowych, co wynika z faktu, iż uchwały będą najprawdopodobniej skutkować wyłączeniem części zapisów planów w sprawach dotyczących ogrodzeń czy reklam.

Na podstawie powyższej ustawy od 2016 r. warszawscy urzędnicy i samorządowcy przygotowują lokalne przepisy dotyczące m.in. reklam, w tym zakaz (z pewnymi wyjątkami) wieszania na budynkach zaśmiecających miasto gigantycznych reklam wielkoformatowych. Proces ten jednak jeszcze się nie zakończył. Pierwszy projekt uchwały krajobrazowej, który trafił do konsultacji społecznych na wiosnę 2017 r., wzbudził wiele zastrzeżeń, w sumie aż ponad 2,5 tys. różnych uwag. Przykładowo, branża reklamowa domagała się pięcioletniego, a nie dwuletniego (jak w projekcie) *vacatio legis*, większych górnych limitów formatów billboardów, niższych grzywien za łamanie przewidzianych norm (Wojtczuk, 2017a; Wojtczuk, 2017b; Wojtczuk 2017c). Kolejna wersja projektu uchwały, której zapisy udało się już uzgodnić z wojewódzkim konserwatorem zabytków, została przedstawiona na jesieni 2018 r. Przewiduje ona m.in., że nośniki reklamowe będą mogły stać wyłącznie wzdłuż wyznaczonych ulic, znacznie mniej będzie agresywnych wyświetlaczy, a umieszczanie wielkich płacht na budynkach będzie dopuszczalne tylko na krótki czas faktycznego remontu ich elewacji lub na niektórych ślepych ścianach. Urząd miasta liczy na to, że stołeczną uchwałą krajobrazową, po zakończeniu drugiej rundy konsultacji społecznych, uda się ostatecznie przyjąć do końca 2019 r. (Karpieszuk, 2018).

Argumentem przemawiającym za przyspieszeniem przyjęcia powyższej uchwały wydaje się okoliczność, że coraz częściej nieskuteczne mogą się okazywać obostrzenia w zakresie lokalizacji reklam i ogrodzeń zawarte w miejscowych planach zagospodarowania. Tak się okazało np. w styczniu 2018 r., gdy wojewoda mazowiecki w trybie tzw. rozstrzygnięcia nadzorczego uchylił 90 proc. zapisów w przyjętym przez Radę Warszawy planie zagospodarowania części Śródmieścia, w tym te dotyczące zasad stawiania tam ogrodzeń i umieszczania reklam wieloformatowych, jakie lokowane

Reklamy Zewnętrznej doradzał publicznie, jak obchodzić jej zapisy, namawiał wspólnoty mieszkaniowe i zarządców domów do podpisywania wieloletnich umów z firmami reklamowymi oraz wywierania presji na stołecznych urzędników, by maksymalnie wydłużyć okresy przejściowe na obowiązywanie restrykcyjnych standardów dotyczących wieszania reklam (Karpieszuk, 2016).

są na budynkach prywatnych bądź w przestrzeniach publicznych innych niż ulice i skwery. Warto na marginesie nadmienić, że wojewoda zaprezentował przy tej okazji bardzo wąskie rozumienie przestrzeni publicznej, nie zaliczając do niej np. ścian budynków sąsiadujących z drogami, co można potraktować jako interpretację dość mechaniczną i raczej anachroniczną. Uznał jednocześnie, że samorządowi wolno regulować kwestie reklam wyłącznie w uchwale krajobrazowej (Wojtczuk, 2018).

Zdecydowanym orędownikiem jak najszybszego przyjęcia uchwały pozostają od dawna warszawskie ruchy miejskie, przekonane, że tylko aktywna presja społeczeństwa obywatelskiego może zapewnić skuteczne opracowanie i wdrożenie w życie stosownych przepisów, ograniczających przestrzenny i estetyczny chaos w Warszawie. Z kolei inni wyrażają wątpliwości, czy uchwała nie będzie oznaczała nadmiernej ingerencji w rynek nieruchomości i wcześniej zawarte umowy, np. z firmami reklamowymi. Stawiane jest też ogólniejsze pytanie, czy mnożenie dodatkowych narzędzi polityki i planowania przestrzennego nie będzie tylko pogłębiać chaosu w interpretowaniu rozmaitych i coraz liczniejszych regulacji prawnych.

Tło skandynawskie

Poszukując kontrastowego tła dla zarysowanych powyżej rozwiązań i tendencji w rozwoju polskiej przestrzeni, warto spojrzeć na pozytywne, powszechnie dobrze oceniane doświadczenia skandynawskie w zakresie polityki przestrzennej, ze szczególnym uwzględnieniem współdecydowania i partycypacji obywatelskiej w planowaniu miejskich modernizacji na poziomie lokalnym. W Szwecji i u jej sąsiadów planista przestrzenny jest mediatorem i wspomagaczem (*facilitator*) całego procesu uzgodnień między inwestorami, użytkownikami przestrzeni, architektami, urbanistami, prawnikami i władzami publicznymi. Nazywany jest „pajakiem w sieci” (*spindel i naetet*). Organizuje on i koordynuje różne prace planistyczne związane z danym projektem, które toczą się na licznych spotkaniach eksperckich i warsztatach konsultacyjnych. Punktem wyjścia jest oczywiście strategia rozwoju miasta, wytyczne odnoszące się do konkretnego przedsięwzięcia. Ostateczny kształt inwestycji jest jednak produktem długich i cierpliwych negocjacji w gronie rozmaitych interesariuszy (Rudeńska, 2015).

W Szwecji w proces tworzenia planu przestrzennego włącza się nawet dzieci i młodzież w szkołach, gdyż urbaniści i architekci uznali, że uczniowie, którzy codziennie chodzą po okolicy, jeżdżą na rowerach itd., mogą być bardzo dobrymi ekspertami od tego, jak „działa” otoczenie, czego w nim brakuje, co warto by zmienić, słowem – trzeba młodych ludzi o to pytać. Ponadto, tę wiedzę o przestrzeni przenoszą oni

dzięki owym konsultacjom także do domu, rozmawiają na ten temat z rodzicami, co ma swoją szerszą wartość edukacyjną. W szwedzkich przedszkolach jedną z pierwszych zasad życiowych, jakich uczy się dzieci, jest formuła: „razem jesteśmy silni” (*tillsammans är vi starka*). Ma ona zastosowanie także do planowania przestrzennego, które jest postrzegane w tym kraju – podobnie jak ogólniejsze planowanie i zarządzanie rozwojem – jako sztuka rzeczowej dyskusji, rozsądnego kompromisu i wspólnej wizji zmian.

Żeby posłużyć się konkretnym przykładem – w podobny uspołeczniony sposób powstał plan rewitalizacji dawnego królewskiego portu gazowego Norra Djurgårdsstaden niedaleko centrum Sztokholmu, który od kilku lat jest przekształcany w nowoczesną dzielnicę biurowo-mieszkaniową otoczoną parkiem Hjorthagen. Na ponad 200 hektarach zaplanowano kilkanaście tysięcy mieszkań, ale w zabytkowych, ceglanych zbiornikach na gaz i w ich pobliżu znajdują też miejsce inne obiekty: sala koncertowa, hotel muzyczny, park rzeźb itp. Cały projekt jest efektem konsultacji społecznych z dotychczasowymi mieszkańcami dzielnicy oraz skrupulatnej weryfikacji przez urząd miasta i ekspertów zadeklarowanych zamiarów i możliwości deweloperów. Miejsce to zyskało ekologiczny charakter: na dachach domów posadzono rośliny i zainstalowano systemy wykorzystujące deszczówkę w celu podlewania trawników i zieleńców, w skrzyniach na podwórkach można uprawiać warzywa i owoce, zainstalowano ule dla pszczoł, wjazd mają tu tylko samochody elektryczne. Kręgosłupem dzielnicy stała się nowa linia tramwajowa łącząca ją z centrum Sztokholmu, służąca także turystom z przybijających tu statków wycieczkowych i promów z Rygi, Tallina czy Turku (Gurgul, 2015). Zbliżone zamysły i *modus operandi* towarzyszyły powstawaniu projektu budowy nowej dzielnicy w dawnym porcie pasażerskim Helsinek – Jaetkaesaari. Na osiedlu tym zamieszka kilkanaście tysięcy ludzi, a jedną piątą jego powierzchni przeznaczono na parki.

W podobnym do szwedzkiego, ale odmiennym od polskiego trybie planistycznym powstawała też nowa dzielnica Oerestad w Kopenhadze. Miasto najpierw zakupiło prywatne grunty, scaliło je i uzbroiło w media, a następnie z zyskiem sprzedało deweloperom, którzy muszą budować to, co ostatecznie znalazło się w planie zagospodarowania terenu. Na estakadach poprowadzono linię metra, ale od hałasu pociągów mieszkańcy najbliższych stojących bloków zostali przemysłnie odizolowani w taki oto sposób, że między torami a domami zlokalizowano spiętrzone wielopoziomowe parkingi dla aut, a nie tak rozpowszechnione w Polsce, mało ekonomiczne i wątpliwej urody ekrany akustyczne. Nową linię metra wytyczono na długo przed powstaniem dzielnicy, a nie w trybie wtórnego uzupełnienia sieci kolei miejskiej o odnogę czy „wąsy” do rejonów, gdzie żywiołowo powstają nowe skupiska inwestycji deweloperkich, tak jak to się dzieje wcale nierzadko w innych krajach (Bartoszewicz, 2013).

Znamienną ilustrację norweskiego sposobu uzgadniania kształtu zabudowy i otaczającej jej przestrzeni przytacza Filip Springer w książce o architektach Zofii i Oskarze Hansenach. Autor relacjonuje w niej spotkanie miejscowej społeczności z deweloperem w sprawie budowy nowego osiedla apartamentowców w Mellomila – zabytkowej dzielnicy Trondheim. Nie była to ani pierwsza, ani też ostatnia rzeczowa rozmowa w tym gronie w celu osiągnięcia pożądanego kompromisu, który pozwoliłby bezkonfliktowo i harmonijnie wkomponować inwestycję w ciąg położonych nad samym morzem drewnianych domków pamiętających niekiedy jeszcze XVIII wiek. W nieoficjalnej, wręcz przyjacielskiej i serdecznej atmosferze deweloper z architektem długo przedstawiają i cierpliwie tłumaczą rozmówcom kolejne, coraz mniej inwazyjne wersje swojego projektu, pomimo że – co charakterystyczne – do aż tak drobiazgowych konsultacji nie obliguje inwestorów norweskie prawo. Indagowany w tej sprawie po spotkaniu przez przybysza z Polski były miejscowy konserwator zabytków, niezbyt rozumiejąc pytanie, sam odpowiada pytaniem: „Dlaczego mielibyśmy mieć to w prawie? Przecież jak w Mellomila nie dojdzie do kompromisu, to nikomu nie będzie się tam dobrze mieszało. Ani tym, którym pod oknami wyrosło nowe osiedle, ani jego mieszkańcom, bo sąsiedzi będą na nich patrzeć wilkiem”. „No przecież jakoś musimy się dogadywać. (...) Po prostu chodzi o to, żeby temu drugiemu nie robić jakiejś przykrości” – wyjaśniał dalej Norweg nieco skonsternowanemu Polakowi (Springer, 2013a).

Można by dodać, że generalnie sam styl skandynawskiej, zwłaszcza norweskiej, architektury jest nieinwazyjny i szuka dobrych, konsensualnych relacji ze środowiskiem, tak naturalnym, jak i tworzonym przez ludzi. Architektura ta dopasowuje się wizualnie do otoczenia, stara się wręcz wpasowywać w przestrzeń tak, aby być „niezauważalną”. Dobrym tego przykładem może być nowy budynek opery w Oslo (*Operahuset*) nad stołecznym fiordem, posadowiony w 2008 r. na styku z morzem na palach wbitych w skałę głęboko pod powierzchnią wody, pokryty włoskim białym granitem i marmurem la facciata. Na zewnątrz budowla ta stanowi w istocie rozległą platformę widokową, wygląda jak pochyły plac albo deptak wznoszący się od poziomu wody aż na sam szczyt dachu opery. Z większej odległości przypomina trochę taflę lodu wynurzającą się z zatoki. Inwestycja ta – niezależnie od repertuarowych walorów opery – przywróciła postindustrialnemu fragmentowi miasta kontakt z akwenem, a stworzona na dachu przestrzeń publiczna stała się atrakcyjnym miejscem spacerów, spotkań i plenerowych wydarzeń kulturalnych.

Powszechnie ceniona przez Skandynawów filozofia zrównoważonego rozwoju oraz bliskie i ciepłe relacje z przyrodą narzucają rygorystyczną dbałość o harmonię rozwiązań architektonicznych i urbanistycznych z naturalnym krajobrazem. Protestancki umiar, skromność i oszczędność nakazują preferować proste, wręcz ascetyczne formy,

a nie przepych i ekstrawagancję. Przywiązanie do idei równości implikuje egalitarne wzorce w organizowaniu przestrzeni. Kooperatywność i popularna partycypacja obywatelska sprawiają, że również przestrzeń miejska jest tu ciągle negocjowana, że jej kształt podlega nieustannym wzajemnym uzgodnieniom. Bardzo rzadko więc bywa terenem zacieklej walki między wojującymi ze sobą „plemionami” (np. kierowców i pieszych, preferujących ciszę statecznych seniorów i głośno imprezujących nastolatków), nie jest polem bitewnym, lecz raczej obszarem dialogu, współpracy i poszukiwania kompromisów (Anioł, 2013)¹⁰. To, co widać w przestrzeni krajów skandynawskich, wynika zatem z odmiennych kodów kulturowych i estetycznych, ze specyficznej tożsamości i oryginalnych właściwości „charakteru narodowego” społeczeństw nordyckich.

Przywołane powyżej alternatywne, kontrastowe *exemplum* skandynawskie prowadzi nas w rezultacie do wątku uwarunkowań kulturowych obecnego stanu polskiej przestrzeni i dominujących dziś sposobów zarządzania nią.

Nieład przestrzenny a polski charakter narodowy

W związku z zasygnalizowaną odmiennością łądów przestrzennych w Polsce i Skandynawii nasuwają się pytania: Czy nie kluczowa dla tej różnicy jest tu może jednak rola czynników kulturowych? Czy chaos budowlany i przestrzenny w Warszawie i innych częściach kraju nie jest przypadkiem odzwierciedleniem polskiego tzw. charakteru narodowego? Czy większość Polaków odczuwa w ogóle nieprzepartą chęć i potrzebę posiadania uporządkowanej, funkcjonalnej i estetycznej wspólnej przestrzeni? Czy pewna anarchiczna chaotyczność, rozgardiasz i bylejakość nie są aby specyficznym atrybutem polskiej tożsamości, a tym samym także nieodrodną cechą naszej polityki publicznej, w tym przestrzennej, na jej różnych poziomach – miejskim, regionalnym, ogólnokrajowym? Czyżby nieprzypadkowo Polacy niespecjalnie cenili sobie jednocześnie oba łądy – zarówno ten fizyczny (materialny), jak i społeczny (symboliczny)? Z jednej strony mamy bowiem marną jakość chaotycznego otoczenia zewnętrznego, środowiska zamieszkania, a z drugiej strony – słabo uporządkowaną i zaniedbywaną sferę publiczną, rozumianą jako obszar rozgrywania i kojarzenia ze sobą różnych interesów społecznych, indywidualnych i szerszych racji zbiorowych.

Są to pytania o specyfikę i unikatowość polskiej tożsamości oraz uwarunkowania kulturowe i społeczne dokonujących się i przeprowadzanych w Polsce zmian, zresztą w różnych dziedzinach życia. To, jak Polacy zaznaczają w przestrzeni swoją obecność

¹⁰ Więcej o specyfice nordyckiej konsensualnej kulturze społecznej i politycznej zob. Anioł (2013).

– relatywnie często w sposób bałaganiarski i krzykliwy – ma zapewne głębsze źródła mentalne i kulturowe. Tego rodzaju zmienne określają przecież na swój sposób porządki przestrzenne we wszystkich krajach i cywilizacjach (Jałowiecki, 1988; Karwińska, 2008). W szczególności zaś warto wymienić w tym kontekście takie mocno zakorzenione w polskości cechy popularnych w społeczeństwie predyspozycji i zachowań jak anarchiczny indywidualizm, słabe przestrzeganie wspólnych reguł, dość luźne przywiązanie do dyscypliny i porządku, zamiłowanie do improwizacji i prowizorycznych rozwiązań.

Po pierwsze więc, bezplanowość i nieład w polskich przestrzeniach mogą być pochodną takich właściwości charakterologicznych jak wybujały i często negatywny indywidualizm, zamieniający się w wielu sytuacjach we wsobność, egotyzm i narcyzm. Skłonność do zachowań anarchicznych przeradza się nierzadko w sobiepaństwo i samowolę, czego historycznym wyrazem była popularność takich szlacheckich formuł jak „szlachcic na zagrodzie równy wojewodzie” (inaczej: „wolność, Tomku, w swoim domku”) czy *liberum veto*. Za swoje Polacy uważają z reguły to, co znajduje się w obrębie własnej posesji, działki czy mieszkania. Od sąsiadów i publicznych przestrzeni wolimy odgradzać się płotem. Preferujemy rozwijanie prywatnych strategii funkcjonowania we wspólnej przestrzeni, zamiast ją aktywnie współtworzyć.

Na ten aspekt polskiego charakteru narodowego i jego wpływ na otoczenie zwraca uwagę cytowany na wstępie pisarz Andrzej Stasiuk w posłowie do książki reportażysty Filipa Springera (Springer, 2013b). Wyjaśnia on, że polski gwałt na przestrzeni publicznej jest emanacją naszej duszy, narodowego anarchicznego ego. Píše tam, że jesteśmy społeczeństwem indywidualistów, nie lubiących przestrzegać wspólnych reguł gry. Sam Springer dodaje, że polską przestrzenią rządzi bałagan i krzyk.

Po drugie, warte odnotowania przy tej okazji są takie typowo polskie cechy jak: zamiłowanie do improwizacji, osławiona polska niekonsekwencja, kłopoty z myślową i społeczną dyscypliną. Rzadko potrafimy coś zrobić zgodnie z planem i do końca, w wewnętrznym skupieniu lub koncentrując się zespołowo nad zadaniami do wykonania. Charakteryzuje nas raczej pewien rodzaj rozkojarzenia w myśleniu i rozwichrzenia w działaniu, rozczarowujący zwykle finalnymi efektami „słomiany zapał”. Ta predyspozycja da się w jakimś stopniu wytłumaczyć doświadczeniami historycznymi – dominującą w polskich dziejach niestabilnością położenia narodu, jego sytuacji geopolitycznej i bytowej. Ciągłe najazdy, okupacje i zniszczenia wyznaczały tymczasowość i prowizoryczność wielu rozwiązań zarówno w środowisku instytucjonalnym i społecznym, jak i w materialnym otoczeniu zewnętrznym.

Po trzecie wreszcie, warto w omawianym kontekście zwrócić uwagę na takie cechy jak: ekspresywność i ostentacja, ekstrawagancja i pewien rodzaj ekshibicjonizmu, swoiste pomieszanie chaosu z patosem, kawaleryjska brawura, inklinacja do

„krzyku i wrzasku”. Dziedziczący szlacheckie wzory kulturowe Polacy nie przepadają za statecznym, mieszczańskim stylem i trybem życia. Nie lubimy umiaru, stabilizacji i posłuszeństwa, mamy raczej buntowniczą naturę i predyspozycje. Cudzoziemcy zauważają, że Polacy są przekorni i niepokorni, mają szczególną awersję do nudy i spokoju. Więcej – niektórzy twierdzą, że jesteśmy obdarzeni jakimś genem szaleństwa i samozagłady. W otoczeniu Polaków w każdym razie musi się coś dziać – tak jak w każdej chaotycznej przestrzeni, która nie znosi bezruchu i nudy.

Jednak cieniując obraz estetycznego kształtu polskiej przestrzeni, warto zauważyć pewne symptomy stopniowej poprawy sytuacji, które zdają się dobrze rokować na przyszłość. Pozytywne zmiany estetyczne w naszym pejzażu zabudowy są przy tym zauważalne nie tylko w miastach, gdzie przybywa udanych architektonicznie budynków, zwłaszcza użyteczności publicznej (sal koncertowych, bibliotek, muzeów, stadionów, dworców czy lotnisk, także biurowców). Widać je również na wsi, gdzie upowszechnia się nowy standard domów i ich obejść. Domostwa stają się na ogół bardziej zadbane, zanikają tradycyjne, dominujące dotąd na podwórkach wydeptane klepiska. Powracają przydomowe ogródki, choćby to były tylko rzędy tuj przy płocie i mniej lub bardziej starannie strzyżone trawniki.

Na wskazane powyżej uwarunkowania kulturowe i preferencje estetyczne nałożyło się po 1989 r. nadmierne zliberalizowanie całego systemu polityki przestrzennej i zdominowanie szeroko rozumianej przestrzeni publicznej przez rozwiązania czysto rynkowe. Była to pochodna światowej hegemonii neoliberalnej filozofii ekonomicznej, której ostrze zostało w Polsce skierowane w typowy dla PRL przesadny interwencjonizm państwowy. Często jednak zapominano, że niedostatek regulacji może owocować równie ułomnym rozwojem, jak ich nadmiar. Nie doceniano potrzeby poszukiwania równowagi i „złotego środka” między, mówiąc ogólniej, pozostawieniem wszystkiego żywiołowi a przeregulowaniem, a konkretnie w tym przypadku między, z jednej strony, nadaktywną, a z drugiej strony zbyt bierną, pasywną polityką przestrzenną.

Powracając na koniec do ogólnych ram prawnych i administracyjnych polskiej polityki przestrzennej oraz jej podstawowych narzędzi, można by tu wymienić najczęściej powtarzane ostatnio postulaty i propozycje konkretnych zmian. Zasadnicza większość specjalistów w tej dziedzinie zaleca:

- wzmocnić rolę studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz ich wartość analityczną, ściślej powiązać je z dokumentami poświęconymi rozwojowi gmin,
- zwiększyć liczbę planów miejscowych, jeśli wręcz nie wprowadzić ich obligatoryjności,

- ograniczyć wydawanie lub wręcz wyeliminować decyzje o warunkach zabudowy, czyli tzw. wuzetki,
- zwiększyć rolę standardów urbanistycznych,
- zlikwidować nieprecyzyjne i czasochłonne procedury, które zwiększają przewlekłość postępowań administracyjnych w zakresie gospodarki przestrzennej,
- ograniczyć groźne patologie poprzez zmianę korupcjogennych zasad wydawania decyzji lokalizacyjnych.

Omówiona powyżej ustawa z 2018 r., zwana „lex deweloper”, nawet jeśli nie wywróci do góry nogami – jak obawiają się i przewidują niektórzy – obecnych, niekiedy z trudem wypracowanych zasad planowania przestrzennego, to stwarza jednak w tej dziedzinie liczne możliwości ryzyka. Co do perspektywicznych zmian prawnych, z dużym niestety trudem przebija się do publicznego dyskursu oraz świadomości klasy politycznej i w szczególności rządzących idea wypracowania i przyjęcia całościowego Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, którego projekt powstał już kilka lat temu. Niekorzystnie natomiast rokuje niedawno ujawniony rządowy projekt Ustawy o organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, który zmierza w kierunku ograniczenia uprawnień władz samorządowych w tej sferze, podobnie zresztą jak to się dzieje w innych dziedzinach¹¹.

Oprócz regulacji prawnych, stosownych zmian w ustawodawstwie krajowym, ogromnie ważne są także standardy społeczne, swoista „kultura przestrzenna”, większa świadomość znaczenia ładu przestrzennego i wrażliwość na kształt otoczenia. Polskimi problemami pozostają brak wystarczającej dbałości o ład środowiskowy, niedostateczna zdolność zapobiegania i rozwiązywania konfliktów przestrzennych, relatywnie niski poziom kapitału społecznego w społecznościach lokalnych, w urzędach gmin, a nawet w sądach rozstrzygających spory w sprawach własności i użytkowania przestrzeni. Dlatego tak istotna wydaje się długofalowa edukacja, wpajanie od przedszkola i szkoły podstawowej wrażliwości i wiedzy o ładzie przestrzennym, tak aby świadomość jego wpływu na jakość życia w społeczeństwie stawała się coraz większa. Pomóc tu może i powinna lepsza znajomość stosownych standardów międzynarodowych i unijnych, w tym ostatnim przypadku chociażby w postaci adresowanych do państw członkowskich zaleceń Europejskiego Forum Polityk Architektonicznych.

¹¹ W stronę centralizacji i zwiększenia uprawnień administracji rządowej kosztem samorządów poszły już przeprowadzone po 2015 r. zmiany ustawowe w zakresie nowego usytuowania i zadań kuratorów oświaty, ośrodków doradztwa rolniczego, funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W podobnym kierunku idą projekty nowelizacji przepisów dotyczących sanepidów, inspekcji bezpieczeństwa żywności czy służb geologicznych. Prawo i Sprawiedliwość jest pierwszym rządzącym po 1989 r. ugrupowaniem politycznym, które systematycznie ogranicza kompetencje i obszar władzy lokalnej.

Ważnym i często formułowanym postulatem, wynikającym m.in. z sygnalizowanych tu wcześniej doświadczeń skandynawskich, jest pełniejsze włączanie aktorów niepublicznych do planowania i zarządzania przestrzenią, poprzez konsultacje społeczne, aktywniejszą partycypację obywatelską, w istocie lepiej rozwinięty cały system współrzędzenia (*co-governance*) w polityce przestrzennej (Pawłowska, 2010). Użyteczne może być w tym kontekście wykorzystywanie różnorodnych wzorów zagranicznych, m.in. w zakresie partycypacyjnego projektowania i zarządzania rewitalizacją przestrzeni publicznych. By już nie sięgać ponownie po przytaczane wcześniej przykłady skandynawskie, wspomnijmy o innym kraju – Wielkiej Brytanii, gdzie na straży krajobrazu i jego „naturalnej harmonii” stoi potężna obywatelska organizacja lobbująca National Trust, wspomagana przez dziesiątki tysięcy wolontariuszy, którzy, gdy trzeba, bronią historycznych pałaców, ogrodów, wiatraków, wrzosowisk, rezerwatów przyrody, wymierających wiosek, starych pubów itp. przed asertywnością i zachłannością co bardziej chciwych deweloperów i innych agresywnych lub tylko bezmyślnych inwestorów.

Dwa ogólniejsze deficyty w myśleniu władz publicznych o ładzie przestrzennym wydają się dziś w Polsce w gruncie rzeczy kluczowe. Odzwierciedlają one niedostatki zarówno mocno niedomagającego planowania przestrzennego w miastach, jak również – w szerszym wymiarze – kulejącej pod wieloma względami krajowej polityki publicznej. Są nimi: wyraźny deficyt partycypacji obywatelskiej oraz brak należytej dbałości o przestrzeń wspólną i szerzej rozumiany interes publiczny.

Po pierwsze, sposób rządzenia w miastach – podobnie jak w skali całego państwa – jest generalnie za bardzo technokratyczny i za mało uspołeczniony, zdemokratyzowany. Przeważa w wielu miejscach anachroniczny, tj. hierarchiczny, branżowy styl działania, nieuwzględniający w dostatecznym stopniu sieciowego charakteru całej współczesnej rzeczywistości, a w szczególności wielopodmiotowych i wielopoziomowych układów interesariuszy zaangażowanych w różne problemy zbiorowe, w tym miejskie i lokalne. Nie tylko w Warszawie jest tak, że o funkcjach i kształcie poszczególnych dzielnic wciąż za często decydują w praktyce deweloperzy i urzędnicy, a nie władze miasta w ścisłym porozumieniu z warszawiakami i profesjonalnymi ekspertami różnych specjalności. Istotnym wyzwaniem i celem wydaje się więc większe uspołecznienie procesu kształtowania przestrzeni publicznej, rozumianej jako sfera materialna i symboliczna (Anioł, 2016).

Po drugie, w myśleniu o przestrzeni miejskiej – po stronie zarówno władz, inwestorów, jak i społeczeństwa – często brakuje całościowego (holistycznego) spojrzenia i podejścia, za mało jest kompleksowych i spójnych strategii zmian. Nierzadko powstają nawet atrakcyjne estetycznie i funkcjonalnie domy i osiedla, ale znika z pola widzenia całe miasto. Suma egoizmów poszczególnych dzielnic nie tworzy miejskiej wspólnoty.

Tak jak prosta suma indywidualnych egoizmów całej rzeszy *homo oeconomicus*, wbrew temu, w co wydawał się wierzyć Adam Smith – a zwłaszcza upraszczający jego myśl uczniowie i epigoni, w tym jego współcześni wyznawcy neoliberalni – nie wytwarza automatycznie dobra wspólnego (społecznego dobrostanu).

Miasto posklejane z prywatnych obszarów i oddzielnych jurydyk – w równej mierze jak podobnie sformatowane społeczeństwo i państwo – nie tworzy jednego spójnego organizmu. Nie każdy obszar zurbanizowany zasługuje na miano spójnej struktury miejskiej, która nie stanowi przecież tylko prostej sumy dość przypadkowo połączonych budynków, ulic, placów i dróg. Tak samo jak „miasto szczęśliwe” – ideał z książki Charlesa Montgomery’ego (2015) nie jest wyłącznie prostą sumą szczęść wszystkich jego mieszkańców.

Bibliografia

Książki i artykuły w czasopismach naukowych

- Anioł, W. (2016). Kształtowanie przestrzeni miejskiej jako mikrokosmos polityki publicznej. Przypadek Warszawy. *Studia z Polityki Publicznej* 2(10): 12–14.
- Anioł, W. (2018). *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku*. Warszawa: Elipsa. 189–216.
- Hernik J., Olejniczak, G. (2006). *Planowanie przestrzenne w RFN*. Bydgoszcz–Poznań: Branta.
- Jałowicki, B. (1988). *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Karwińska, A. (2008). *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*. Warszawa: WN PWN.
- Kajdanek, K. (2012). *Suburbanizacja po polsku*. Kraków: Nomos.
- Kajdanek, K., Pietraszewski, I., Pluta, J. (red.) (2018). *City and Power – Postmodern Urban Spaces in Contemporary Poland*. Koeln–New York: Peter Lang.
- Kolipiński, B. (2011). Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna, w: Markowski, T., Żuber, P. (red.) (2011). System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju. *Studia KPZK PAN*, t. 134: 83.
- Kopeć, M. (2017). *Rozwój miasta przez pryzmat procesów rewitalizacji. Przykład Krakowa 2004–2017*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Kudłacz, T. (2015). Problemy integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym, w: Kudłacz, T., Lityński, P. (red.) *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*. *Studia KPZK PAN*, t. 161.
- Kusiak J. (2018). *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu*. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Markowski, T. (2006). Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania, w: Kukliński, A.: 341.

- Markowski, T., Drzazga, D. (2015). Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce, w: Klasik, A., Kuźnik, F. (red.) *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów. Studia KPZK PAN*, t. 164.
- Montgomery, Ch. (2015). *Miasto szczęśliwe. Jak zmienić nasze życie, zmieniając nasze miasta*. Kraków: Wysoki Zamek.
- Lorens, P., Martyniuk-Pęczek, J. (red.) (2010). *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*. Gdańsk: Urbanista.
- Nowak, M. (2012). *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*. Warszawa: CeDeWu.
- Nowak, M., Skotarczak, T. (red.) (2012). *Zarządzanie przestrzenią miasta*. Warszawa: CeDeWu.
- Nowak, M. (2017). niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej. *Studia KPZK PAN*, t. 175.
- Olbrycht J. (2014). Dewaluacja myślenia strategicznego, w: Kukliński, A., Woźniak, J. (red.) *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*. Kraków: UMWM: 65.
- Pawłowska, K. (red.) (2010). *Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*. Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.
- Regulski, J. (1985). *Planowanie przestrzenne*. Warszawa: PWE.
- Sarzyński, P. (2012). *Wrzask w przestrzeni. Dlaczego w Polsce jest tak brzydko?*. Warszawa: Wydawnictwo Polityka.
- Springer, F. (2013a). *Zaczyn. O Zofii i Oskarze Hansenach*. Kraków–Warszawa: Karakter: 245–247.
- Springer, F. (2013b). *Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni*. Wołowiec: Czarne.
- Springer, F. (2016). *Miasto Archipelag. Polska mniejszych miast*. Kraków: Karakter.
- Szmytkowska, M. (2017). *Kreacja współczesnego miasta. Uwarunkowania i trajektoria rozwojowa polskich miast średnich*. Gdańsk: Wydawnictwo UG.
- Stasiuk, A. (2015). *Rozmowa z Dorotą Wodecką*. Wołowiec: Czarne: 111–112.
- Trzcińska, D. (2018). *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wysocka, Z. (2011). Kształtowanie ładu przestrzennego – doświadczenia francuskie, *Studia Regionalne Mazowsze*, 6.
- Zachariasz, I. (red.) (2012). *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Artykuły prasowe

- Buczek G. (2018). Wywiad. *Polityka*, 39.
- Bartoszewicz, D. (2013). Czy metro ma dojechać do Białoleki?. *Gazeta Wyborcza*, 30.12.2013.
- Chutnik, S. (2017). Wywiad. *Gazeta Wyborcza*, 3.11.2017.
- Gurgul, A. (2015). Rewitalizacja po szwedzku łączy mieszkańców. *Gazeta Wyborcza*, 23.12.2015.
- Jałowiecki, B. (2017). Wywiad. *Gazeta Wyborcza*, 27.12.2017.

- KajdaneK, K. (2018). Wywiad. Twoje miasto, twój wybór. *Polityka, wydanie specjalne*, 2.
- Karpieszuk, W. (2016). Luka w ustawie? Wieszajcie reklamy. *Gazeta Wyborcza*, 13.04.2016.
- Karpieszuk, W. (2018). Kiedy znikną nielegalne reklamy?. *Gazeta Wyborcza*, 29.10.2018.
- Kokoszkiwicz, M. (2018). Specustawa zniszczy planowanie. *Gazeta Wyborcza*, 12.06.2018.
- Kosiński, J. (2018). Wywiad. *Gazeta Wyborcza*, 7.08.2018.
- Łazarczyk, G. (2018). Łatanie „Mieszkania plus”. *Gazeta Wyborcza*, 7.11.2018.
- Rudeńska, M. (2015). Co może architektura?. *Gazeta Wyborcza*, 26.11.2015.
- Smarzowski, W. (2018). Wywiad. *Newsweek*, 41.
- Śpiwak, J. (2018). Wywiad. *Gazeta Wyborcza*, 21.09.2018.
- Wantuch, D. (2016). A płyty osiedlowe niech runą. *Gazeta Wyborcza*, 8.03.2016.
- Wojtczuk, M. (2017a) Jak długo Polska będzie brzydka, *Gazeta Wyborcza*, 7.06.2017.
- Wojtczuk, M. (2017b) Niech Warszawa wyrzzy wreszcie zza reklam. *Gazeta Wyborcza*, 6.06.2017.
- Wojtczuk, M. (2017c), Reklamowa rewolucja. *Gazeta Wyborcza*, 15–16.04.2017.
- Wojtczuk, M. (2018). „Lex deweloper” krytykują nawet... deweloperzy. *Gazeta Wyborcza*, 10.07.2018.
- Wojtczuk, M. (2018). PiS zmieni miasta na gorsze. *Gazeta Wyborcza*, 9.07.2018.
- Wojtczuk, M. (2018). Wojewoda sprzyja reklamom. *Gazeta Wyborcza*, 8.01.2018.
- Wojtczuk M., Zatrzymać „lex deweloper”. *Gazeta Wyborcza*, 1–2.09.2018

Akty prawne

- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1945.
- Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. 2018, poz. 1496.
- Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji, tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1398.
- Ustawa z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 2363.
- Ustawa z 25 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz. U. 2015, poz. 774.